

JELENA ČERANIĆ PERIŠIĆ

INICIJATIVE ZA STVARANJE EVROPSKE POLITIČKE ZAJEDNICE – OD PEDESETIH GODINA 20. VEKA DO DANAS

U maju 2022. godine francuski predsednik pokrenuo je inicijativu za stvaranje Evropske političke zajednice (EPZ). Ova zajednica trebalo bi da deluje kao most ka eventualno brojnijoj EU i okvir za partnerstvo na kontinentalnom nivou. Zamišljena je kao platforma za politički dijalog i sprovođenje politika na brz i fleksibilan način što će doprineti efikasnijoj izgradnji odnosa između EU i njenih suseda. Pristupanje EPZ nije alternativa članstvu u EU, a EPZ nije zatvorena za one zemlje koje su napustile EU. Rad nastoji da odgovori na pitanje da li EPZ može biti odgovarajući okvir za novu geopolitičku situaciju i doprineti rešavanju unutrašnjih problema EU i izazova u njenom susedstvu. Najpre je u radu dat kratak istorijski osvrt na preteče ideje o EPZ, tj. razmotrena je prva inicijativa u tom pravcu iz 1952. godine i razlozi koji su doveli do njenog neuspeha. Nakon toga je analizirana aktuelna inicijativa za osnivanje EZP. Posebna pažnja posvećena je predloženim institucionalnim reformama EU. Naposljetku je ispitana izvodljivost predloga da se zemlje Zapadnog Balkana postepeno uključuju u sektorske politike EU.

Ključne reči: Evropska politička zajednica, Evropska unija, institucionalna reforma, politika proširenja, geopolitički izazovi

U V O D

Ideja o povezivanju evropskih država u neku vrstu zajednice stara je nekoliko vekova, a postala je naročito prisutna nakon tragičnih iskustava Drugog svetskog rata. Za ovu ideju zalagali su se mnogi političari i ličnosti iz javnog života. Ipak počasno mesto inicijalne kapisle za početak integracionog procesa stvaranja „sve tešnje

Prof. dr Jelena Čeranić Perišić, naučni savetnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, e-mail: ceranicj@gmail.com.

unije između evropskih naroda“¹ čiji je rezultat današnja Evropska unija, pripada tzv. Šumanovoj deklaraciji, nazvanoj po njenom predlažaču, ministru inostranih poslova Francuske, Robertu Šumanu (*Robert Schuman*).² Ova deklaracija predstavljala je poziv Francuske, pre svega Saveznoj Republici Nemačkoj, ali i drugim evropskim državama, da udruže proizvodnju i distribuciju proizvoda crne metalurgije. Šumanov plan bio je osnova za formiranje prve evropske zajednice – Evropske zajednice za uglj i čelik. Pariski ugovor, kojim je ova zajednica osnovana, potpisalo je 1951. godine šest evropskih zemalja (Francuska, Nemačka, zemlje Beneluksa i Italija). Velika Britanija bila je pozvana na pregovore, ali ona nije podržavala predloge koji su bili nadnacionalnog karaktera. Naime, jedna od osnovnih i za to vreme revolucionarnih karakteristika bio je visok stepen nadnacionalnosti oličen u telu pod nazivom Visoka vlast. Ovom organu poverene su značajne nadležnosti, a državama članicama je zabranjeno stavljanje veta na određene odluke ovog tela.³

„Mada je, suprotno ranijim idejama i praktičnim pokušajima koji su prioritet davali političkoj u odnosu na ekonomsku integraciju, prvi korak u pravcu supranacionalnog organizovanja i ostvarivanja integracija zapadnoevropskih zemalja učinjen na ekonomskom planu, i to u jednom segmentu ekonomije, osnivanjem Evropske zajednice za uglj i čelik, 18. aprila 1951. godine u Parizu, već prvo naredno, planirano i predloženo supranacionalno 'konkretno ostvarenje', koje bi trebalo, nakon već uspostavljne 'klice jedne šire i dublje zajednice', da doprinese 'stvaranju faktičke solidarnosti' u pravcu izgrađivanja nagoveštene evropske federacije koje se 'neće načiniti odjednom', bilo je preduzeto na političkom polju i to u njegovom najdelikatnijem delu – odbrani.“⁴

Projekat stvaranja Evropske političke zajednice (EPZ) prvi put je iznet 1952. godine. Ova priča povezana je sa stvaranjem Evropske odbrambene zajednice, jer se zapravo radi o jedinstvenom projektu sa dva sastavna elementa, odnosno tri, računajući Evropsku zajednicu za uglj i čelik. Neuspeh Francuske da ratifikuje Ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice 1954. godine potkopao je i stvaranje kolektivnog evropskog pristupa odbrani i ambiciozni okvir za politički dijalog.⁵

Sedam decenija kasnije, ponovo je pokrenuta inicijativa za uspostavljanje EPZ. I ovoga puta predlog je došao iz Francuske, tj. od francuskog predsednika Emanuela

¹ „Une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens.“ – izraz upotrebljen u preambuli Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice.

² Branko Rakić, *Za Evropu je potrebno vreme*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, 14.

³ Aleksandra Čavoški, *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2006, 22–26.

⁴ B. Rakić, op. cit., 23.

⁵ *Ibidem*.

Makrona (*Emmanuel Macron*). U govoru održanom u Starzburu 9. maja 2022, povodom obeležavanja godišnjice EU, on je otvorio pitanje u vezi sa organizacijom Evrope sa širom političkom perspektivom nego što je EU, predlažući stvaranje EPZ.⁶ Nova EPZ otvorena je za demokratske evropske nacije koje se pridržavaju njenih osnovnih vrednosti u oblastima kao što su politička saradnja, bezbednost, saradnja u energetici, transport, ulaganje u infrastrukturu i kretanje ljudi. Pristupanje nije alternativa članstvu u EU, a EPZ nije zatvorena za one koji su napustili EU. Ujedinjeno Kraljevstvo odlučilo je da napusti EU, ali bi moglo imati mesto u ovoj političkoj zajednici. Evropska politička zajednica bi povezivala Evropu, poštujući geografiju, na osnovu njenih demokratskih vrednosti, sa željom da se očuva jedinstvo kontinenta, kao i snagu i ambicije za integracije.⁷

Neposredni povod za ovu inicijativu svakako je Ukrajinska kriza. Ipak, njeni uzroci su mnogo dublji i odnose se, pre svega, na krizu u kojoj se EU nalazi već deceniju i po.⁸ Naime, još od početka ekonomske krize 2008. godine, koja se vrlo brzo proširala na sve ostale segmente privrede i društva, izvesno je da se proces evropskih integracija mora redefinisati.⁹

Sama politika proširenja,¹⁰ zbog zahteva u pogledu reformi i dužine njihovog sprovođenja, danas ne nudi neophodan politički okvir za geopolitičke izazove. Predlog francuskog predsednika inspirisan je potrebom da se, s jedne strane, izrazi podrška zemljama koje su već dugo u statusu kandidata za pristupanje EU, ali i otpočne sa postupkom redefinisanja evropskog integracionog procesa.

Jedan od ciljeva EPZ je da se povrati osećaj zajedništva među zemljama evropskog kontinenta. Odnosi između evropskih zemalja, bez obzira na to da li pripadaju EU ili ne, i da li uopšte žele da joj se pridruže, obeleženi su složenom mrežom plurilateralnih i bilateralnih okvira. Oni će naravno nastaviti da postoje, ali ideja je da EPZ, kao neka krovna organizacija, doprinese povratku osećaja zajedništva.¹¹

⁶ Pierre Mirel, "In support of a new approach with the Western Balkans: Staged accession with a consolidation phase", *European issues*, n. 633, 2022, <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-633-en.pdf>, 25.09.2022.

⁷ Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe, <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>, 25.09.2022.

⁸ Jelena Čeranić, Mirjana Glintić, „Evropska unija deset godina nakon početka krize – sa posebnim osvrtom na predloge za ponovno oživljavanje EU predviđene u okviru inicijative Novi pakt za Evropu“, *Pravni život*, br. 11, Tom IV, Beograd, 2018, 341–356.

⁹ Jelena Čeranić, „Redefinisanje koncepta evropskih integracija – različiti scenariji za prevazilaženje krize u Evropskoj uniji“, *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*, 2017, 201–214.

¹⁰ Radovan Vukadinović, Jelena Vukadinović Marković, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2016, 468–471.

¹¹ Franc Z. Mayer, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer, Shahin Vallée, „Enlarging and deepening: giving substance to the European Political Community“, *Policy Contribution*, n. 15, Bruegel, 2022, 1.

Evropska politička zajednica trebalo bi ojača političke, ekonomske, kulturne i bezbedonosne veze među državama članicama. Drugim rečima, ona bi bila forum za koordinaciju i donošenje odluka kako bi se na konkretan način odgovorilo na izazove (bezbednosne, klimatske, energetske i druge) sa kojima se suočavaju sve zemlje na evropskom kontinentu.

Samo nekoliko dana nakon što je francuski predsednik izneo predlog o stvaranju EZP, predsednik Evropskog saveta, Šarl Mišel (*Charles Michel*), predložio je formiranje Evropske geopolitičke zajednice koja obuhvata i postupno uključivanje zemalja Zapadnog Balkana u pojedine sektorske politike EU, u skladu sa njihovim napretkom u procesu pristupanja.¹²

Iako se tokom proteklih sedam decenija, tačnije od od 1952. do 2022. godine, mnogo toga promenilo, ne samo u smislu društveno-političkih okolnosti na evropskom kontinentu, već i šire, ideja evropskog jedinstva zajednička je za pomenute inicijative. Ipak, današnji pristup je obratan: najpre ustanoviti temelje političkog dijaloga, kao pripremu za buduće evropske i međunarodne pravne procese.¹³

Rad nastoji da odgovori na pitanje da li EPZ može biti odgovarajući okvir za novu geopolitičku situaciju i doprineti rešavanju unutrašnjih problema EU i izazova u njenom susedstvu. Najpre je u radu dat kratak istorijski osvrt na preteče EPZ, tj. razmotrena je inicijativa za stvaranje EPZ iz 1952. godine, kao i okonosti u kojima je ona podneta i razlozi zbog kojih je došlo do njenog neuspeha. Nakon toga je analizirana aktuelna inicijativa francuskog predsednika za osnivanje EPZ. Posebna pažnja posvećena je predloženim institucionalnim reformama EU. Naposletku je ispitana izvodljivost predloga da se zemlje Zapadnog Balkana postepeno uključuju u sektorske politike EU, u skladu sa njihovim napretkom u procesu pristupanja, što je predviđeno i novom metodologijom proširenja EU i aktuelnim inicijativama.

PROJEKAT STVARANJA EVROPSKE POLITIČKE ZAJEDNICE 1952. GODINE

Istorijat stvaranja Evropske političke zajednice povezan je sa stvaranjem Evropske odbrambene zajednice. Naime, reč je o jedinstvenom projektu sa dva sastavna elementa, odnosno tri, računajući Evropsku zajednicu za uglaj i čelik.

Konkretan predlog za osnivanje Evropske odbrambene zajednice potekao je od francuskog ministra Plevana. Ovaj predlog je u velikoj meri podsećao na Šumanov

¹² Speech by President Charles Michel at the Plenary session of the European Economic and Social Committee, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/>, 29.09.2022.

¹³ F. Mayer, J. Pisani-Ferry, D. Schwarzer, S. Vallée, op. cit., 3.

plan. Predviđao je stvaranje evropske armije na čelu sa evropskim ministrom odbrane, a kojim bi upravljao Evropski komesarijat. I ovog puta je Velika Britanija bila pozvana da se pridruži pregovorima, međutim ona je zastupala stanovište da je osnivanje ovakve organizacije nepotrebno, budući da je NATO dovoljno jemstvo za održavanje svetskog mira.¹⁴

Ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice potpisan je 27. maja 1952. Međutim, pošto je nemoguće imati jedinstvenu vojsku i odbranu, a nemati jedinstvenu spoljnu politiku, otpočet je projekat izgradnje EPZ.

Nacrt Ugovora koji sadrži Statut EPZ prihvaćen je u Strazuburu u sedištu Saveta Evrope, na zasedanju *Ad hoc* skupštine u martu 1953. godine. Organizacija koja se ovim ugovorom uspostavlja zvanično je (u tom ugovoru) nazvana Evropska zajednica, ali se u literaturi za nju najčešće koristi izraz Evropska politička zajednica.¹⁵

Ugovorom/Statutom predviđeno je da je Evropska (politička) zajednica nadnacionalnog karaktera i da poseduje pravnu ličnost, i to kako status pravnog lica po unutrašnjem pravu svake od država članica, tako i status subjekta međunarodnog prava.¹⁶

Prilikom osnivanja Evropske (političke) zajednice bilo je planirano i objedinjavanje dotadašnjih evropskih zajednica i nove zajednice u jednu celinu. Samim Ugovorom/Statutom predviđeno je da zajednica koja se osniva predstavlja, zajedno sa Evropskom zajednicom za uglj i čelik i Evropskom odbrambenom zajednicom, jedinstveni pravni entitet, u okviru koga neka tela mogu da sačuvaju administrativnu i finansijsku autonomiju koja bi bila neophodna za ostvarenje misija koje su im dodeljene u prethodna dva ugovora.

Opšti ciljevi Evropske (političke) zajednice bili su: 1) doprinos zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u državama članicama; 2) saradnja sa drugim slobodnim narodima u očuvanju bezbednosti država članica protiv svake agresije; 3) obezbeđenje koordinacije spoljnih politika država članica u pitanjima značajnim za opstanak (postojanje), bezbednost ili prosperitet Evropske (političke) zajednice; 4) unapređenje ekonomskog razvoja, zapošljavanja i životnog standarda u državama članicama, naročito kroz postepeno uspostavljanje zajedničkog tržišta; i 5) učestvovanje u aktivnostima koje države članice preduzimaju radi ostvarenja opštih ciljeva Saveta Evrope, OECE-a i NATO-a.¹⁷

U pogledu institucionalne strukture Evropske (političke) zajednice, ona u velikoj meri odgovara institucionalnoj strukturi iz dva prethodna ugovora – Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik i Ugovora o osnivanju Evropske

¹⁴ A. Čavoški, op. cit., 26.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ B. Rakić, op. cit., 155.

¹⁷ *Ibidem*, 155–156.

odbrambene zajednice. Organi Evropske (političke) zajednice su: Parlament, Evropski izvršni savet, Savet nacionalnih ministara, Sud pravde i Ekonomski i socijalni savet.¹⁸

Prema nekim autorima, pokušaj stvaranja Evropske (političke) zajednice negativno je uticao na sudbinu Evropske odbrambene zajednice, tj. bitno je doprineo konačnom neusvajanju, zbog odbijanja ratifikacije u Nacionalnoj skupštini Francuske, već potpisanog Ugovora o osnivanju Evropske odbrambene zajednice.¹⁹ Druga grupa autora smatra da su „kako međunarodne, tako i unutrašnje, francuske, okolnosti, koje su promenjene od vremena iznošenja Plevenove inicijative, u jesen 1950. godine, do njenog konačnog neuspeha krajem avgusta 1954. godine, dovele do propasti pokušaja stvaranja i Evropske odbrambene zajednice i Evropske političke zajednice, te da bi Evropska odbrambena zajednica, koja je podrazumevala integraciju u veoma delikatnom domenu, mnogo delikatnijem od svih drugih domena uključenih u projekat Evropske političke zajednice, doživela neuspeh i da nije bilo nadgradnje u obliku Evropske (političke) zajednice. Štaviše, možda bi nepostojanje takve nadgradnje moglo protivnicima pravljenja evropske vojske da posluži kao argument za neprihvatanje stvaranja Evropskih odbrambenih snaga, kao zajedničke vojske bez zajedničke političke kontrole.“²⁰

Dakle, projekat stvaranja Evropske odbrambene zajednice je propao, a samim tim propao je i projekat Evropske (političke) zajednice. Razlog tome bila je promena političke klime u Francuskoj, odnosno dolazak nove vlade, na čelu sa Pjer Mendes Fransom (*Pierre Mendès France*), koja je bila manje naklonjena ideji evropskih integracija.²¹

INICIJATIVA ZA STVARANJE EVROPSKE POLITIČKE ZAJEDNICE 2022. GODINE

Francuski predsednik Makron je u maju 2022. godine predložio stvaranje Evropske političke zajednice kao odgovor na geopolitičku hitnost redefinisivanja odnosa EU sa susedima. Francuski predsednik i nemački kancelar Olaf Šolc (*Olaf Scholtz*) saglasili su se da je proširenje EU neophodno, ali da je prethodno potrebna duboka institucionalna reforma EU, uprkos tome što su produbljenje i proširenje složeni procesi koji bi „ključni igrači“ mogli da blokiraju, tj. da stave veto.²² Inače, ova dva,

¹⁸ *Ibidem*, 156–165.

¹⁹ Richard Vaughan, *Twentieth Century Europe: Path to Unity*, Barnes and Noble, New York, 1979, 121.

²⁰ B. Rakić, op. cit., 190.

²¹ A. Čavoški, op. cit., 26.

²² F. Mayer, J. Pisani-Ferry, D. Schwarzer, S. Vallée, op. cit., 5.

naizgled suprotstavljena procesa, proširenje EU i produbljenje integracija, već više od dve decenije predstavljaju jednu od ključnih dilema EU.²³

Uzimajući u obzir geopolitičke izazove, u interesu Unije je da osigura stabilnost u svom susedstvu tako što će obezbediti geopolitičko usklađivanje sa EU, ograničiti ucenjivačku moć spoljnih, autoritarnih država, podržavati demokratske promene i jačati vladavinu prava. U međuvremenu, susedi EU traže politički prostor za rešavanje izazova za kolektivnu bezbednost i stabilnost i odlučivanje o konkretnim politikama. S obzirom na hitnost, nije dovoljno osloniti se na dug proces pristupanja EU.²⁴

Evropska politička zajednica trebalo bi da deluje kao most ka eventualnoj većoj EU i okvir za partnerstvo na kontinentalnom nivou. Ova zajednica zapravo je zamišljena kao platforma koja može da kombinuje politički dijalog sa sprovođenjem politika na brz i fleksibilan način, i time doprinese efikasnijoj izgradnji odnosa između EU i njenog susedstva.²⁵

U redovima koji slede razmotreni su neophodnost novog pristupa (u pogledu izgradnje odnosa EU i njenih suseda i institucionalne reforme EU), organizacija EPZ i mapa puta.

Neophodnost novog pristupa

Rat u Ukrajini pokazao je da je Evropskoj uniji potreban novi pristup za izgradnju odnosa sa susedima. Pogoršanje situacije rezultiralo je dodeljivanjem statusa kandidata za članstvo u EU Ukrajini i Moldaviji u junu 2022. godine. Ovim političkim potezom, EU je pokazala da je svesna razmera do kojih nova geopolitička situacija zahteva brzu i odlučnu akciju. Ipak, ostaje nejasno da li je samo dodeljivanje statusa kandidata adekvatan odgovor za postojeće rizike. Ne postoji konsenzus u vezi sa ubrzanjem procesa pristupanja, s tim da sam proces ne bi ni trebalo nužno ubrzavati. Naime, prebrzo pristupanje Ukrajine i Moldavije, bez prethodnih ozbiljnih institucionalnih reformi, dugoročno bi oslabilo EU i odložilo ulazak država kandidata koje godinama „čekaju na vratima EU“.²⁶

Ukoliko bi sve zemlje kandidati postale članice nereformisane EU, Unija bi bila kompletno disfunkcionalna, sputana pravom veta, glomaznim Evropskim

²³ Jelena Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, 23.

²⁴ F. Mayer, J. Pisani-Ferry, D. Schwarzer, S. Vallée, op. cit., 5.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

parlamentom, i beznadežno rasparčanom izvršnom vlašću.²⁷ Neizostavan preduslov za proširenje EU uključuje reforme u pogledu glasanja kvalifikovanim većinom, raspodele mesta u Evropskom parlamentu i dodeljivanja izvršnih odgovornosti Evropskoj komisiji.

Međutim, ukoliko se proširenje EU odvija sporo, u okviru postojećeg procesa sa neizvesnim ishodom, politička posvećenost Ukrajini, Moldaviji i drugim kandidatima pretvoriće se u obeshrabrujući kurs prepreka. U ovom trenutku nepohodan je redovan, kredibilan i konkretan politički angažman na visokom nivou između EU i njenih suseda.²⁸

Naime, sve dok traje proces pristupanja, zemlja kandidat je ograničena na bilateralni dijalog sa Komisijom i nema pravo glasa, čak ni kada je reč o pitanjima koja su od ključnog značaja za njenu budućnost (na primer energetske veze Ukrajine). Iako je nekada ovakva pozicija zemlje kandidata bila prihvatljiva, u sadašnjim okolnostima, čini se da bi podrivala privlačnost i efikasnost celog procesa i imala visoku političku cenu za EU i zemlje koje su u procesu pristupanja.

Pridruživanje Evropskoj uniji u teoriji je prepoznato kao proces u kome je spoljašnje uslovljavanje ključni instrument integracija. U ovom procesu EU uslovljava prijem u članstvo ispunjenjem niza uslova među kojima se ističe usklađivanje pravnog okvira i prakse sa pravnim tekovinama EU. Naročit izazov za države koje žele da se pridruže EU jeste činjenica da je uslove potrebno ispuniti i pre nego što se dobije obećana nagrada – članstvo u EU, dok je istovremeno EU ta koja u najvećoj meri jednostrano postavlja uslove.²⁹

Ukoliko bi se Ukrajina i druge zemalje kandidati upustila u dugotrajan i spor proces pristupanja, bez ambicioznih politika i foruma za stratešku zamenu, moglo bi doći do neuspeha u nameri da se ove zemlje dugoročno vežu kao politički, ekonomski, energetske, bezbednosni i odbrambeni partneri EU. Štaviše, trenutni nedostatak fleksibilnosti u dizajniranju odnosa sa trećim zemljama takođe sputava uspostavljanje strukturnih partnerstava sa bivšim članicama (Ujedinjenim Kraljevstvom) i dugoročnim kandidatima za pridruživanje (Turskom).³⁰

U tom smislu, francuski predsednik i nemački kancelar snažno se zalažu za duboku institucionalnu reformu. Predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen (*Ursula von der Leyen*), podržala je predlog institucionalne reforme EU.

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Ana Knežević Bojović, Vesna Ćorić, Aleksandra Višekruna, „Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni okvir Srbije“, *Srpska politička misao*, br. 3, Beograd, 2019, 234.

³⁰ F. Mayer, J. Pisani-Ferry, D. Schwarzer, S. Vallée, op. cit., 5.

Organizacija Evropske političke zajednice

U pogledu koncepta Evropske političke zajednice, deo naučne i stručne javnosti izražava zabrinutost da postoji rizik da ona postane forum lidera koji će se sastajati jednom ili dva puta godišnje, kao bilateralni samit EU-Afrika ili sastanci Azija-Evropa, ali neće smisleno definisati politiku. Međutim, stvaranje formalnije strukture koja bi počivala na institucijama EU i koje bi preokrenule dijalog lidera EPZ u politiku akcije, predstavljalo bi rizik od zadiranja u mandate tih institucija, istovremeno narušavajući principe na kojima počiva EU.³¹

Predlaže se srednji put između međuvladinog sporazuma koji se oslanja na institucije EU i labavog foruma lidera. Ilustrativno kao grupa G7/G20, jedno rešenje je osanjanje na postojeće institucije za sprovođenje odluka. Drugo je korišćenje sporazuma mekog prava kao okvira za saradnju i eksperimentisanje. U kasnijoj fazi bi taj okvir mogao da se formalizuje kombinacijom reformi Ugovora EU i mešovitim sporazumom između EU, njenih članica i država koje nisu članice EU. Preteča takvog okvira saradnje je, na primer, Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji koja je otpočela sredinom sedamdesetih godina 20. veka kao sastanak lidera, a koja je naposljetku rezultirala stvaranjem Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. U drugoj oblasti, primera radi obrazovanju, Bolonjski proces je započeo kao krug ministarskih sastanaka kako bi se organizovala uporedivost standarda visokog obrazovanja, a na kraju je doveo do stvaranja evropskog prostora visokog obrazovanja.³²

Prilikom analize organizacije EPZ, biće razmorena sledeća pitanja: članstvo, donošenje odluka, finansiranje i oblasti saradnje.

Članstvo. – Geografija ne može biti jedini kriterijum za odlučivanje o članstvu u EPZ. Ova zajednica počivanje na zajedničkim vrednostima i geopolitičkom usklađivanju. Kako bi se osigurala koherentnost, širi *ex-ante* kriterijumi za ulazak trebalo bi da budu definisani kolektivno, za razliku od procesa pristupanja EU, u kome je EU odredila tzv. Kopenhagenske kriterijume.

Teško je definisati kriterijume na osnovu kojih će se vršiti ocena usklađenosti vrednosti i geopolitičkih stavova. Čak i da je to moguće, primena kriterijuma je delikatna, jer se sa članicama EU, zemljama kandidatima i trećim zemljama ne može postupati na potpuno isti način. Štaviše, neizbežno postoje politički izbori koji se ne mogu izbeći. Deo naučne i stručne javnosti zalaže se za to da EPZ bude što inkluzivnija. Nijedna zemlja ne bi trebalo da bude isključena u ovoj prvoj fazi,

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

pod uslovom da su sve one upoznate sa time da će odluka o prirodi kriterijuma podobnosti biti doneta kasnije i da inicijalni poziv ne garantuje dugoročno učešće.³³

Minimum kriterijuma za članstvo bi trebalo da uključuje:³⁴

- Poštovanje demokratskih vrednosti i vladavine prava kako je navedeno u političkim kriterijuma iz Kopenhagena;
- Poštovanje ljudskih prava (punopravno učešće u Savetu Evrope);
- Geopolitičko usklađivanje sa stavom EU o Rusiji.

Donošenje odluka. – Za razliku od procesa pristupanja EU ili susedske politike, u okviru kojih države koje nisu članice EU nemaju pravo glasa, svi učesnici EPZ biće ravnopravno tretirani. Pravila za donošenje odluka EPZ odnosiće se na sve članove (nezavisno od članstva u EU). Osim ukoliko je predviđeno drugačije, političke odluke donosiće se tzv. „grubim konsenzusom“³⁵, i u svakom slučaju bez prava veta. Veoma je značajno da se postigne saglasnost u vezi sa ovakvim načinom donošenja odluka, jer će, u suprotnom, EPZ biti ograničena na razmenu stavova i neće uspeti da preraste u pravi politički forum.³⁶

Naravno, EPZ ne sme, ni na koji način, oslabiti procese ili institucije EU. Evropski sud pravde pomno će čuvati autonomiju pravnog poretka EU.

Članovi EPZ neće biti u obavezi da učestvuju u svim političkim programima. Određeni stepen fleksibilnosti trebalo bi da se zadrži i operacionalizuje kroz tzv. *opt-in* i *opt-out* klauzule.³⁷ Za svaku od oblasti saradnje, Evropska komisija imaće institucionalnu ulogu sekretarijata i određena operativna ovlašćenja. Pružajući dozu fleksibilnosti, EPZ bi mogla da deluje kao katalizator za novi i adekvatan *modus vivendi* između zemalja evropskog kontinenta. S obzirom na isprepletene geopolitičke i geoekonomske izazove sa kojima se Evropa suočava, čini se da bi upravo zahvaljući konceptu fleksibilnosti³⁸ mogla da se podstakne saradnja i prevaziđe fragmentacija između domaćeg i evropskog kreiranja politika.³⁹

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ „Grubi konsenzus“, koncept stvoren za odlučivanje o tehničkim pitanjima u vezi sa internetom i cilj mu je da obezbedi da sve zainteresovane strane ostanu uključene, i postignut je kada da se grupa kao celina složi, ali sporazum ne karakteriše jednoglasnost i suprotstavljeni stavovi se uzimaju u obzir.

³⁶ F. Mayer, J. Pisani-Ferry, D. Schwarzer, S. Vallée, op. cit., 5.

³⁷ Alexander Stubb, „A categorisation of differentiated integration“, *Journal of Common Market Studies*, n. 2, 1966, 283–296.

³⁸ Jelena Ćeranić, „Flexibility concept in the context of European integrations – evolution, survey and perspectives“, *Strani pravi život*, br. 3, Beograd, 2017, 9–24.

³⁹ F.Mayer, J. Pisani-Ferry, D. Schwarzer, S. Vallée, op. cit., 6.

Finansiranje. – Da bi EPZ postigla opipljive rezultate, neophodna su značajna budžetska i finansijska sredstva, daleko iznad onoga što je dostupno u okviru podrške procesu pristupanja EU. Može se predvideti ograničeno izdvajanje sredstava od strane članica, kao i kod većine međunarodnih organizacija – i/ili se može kanalisati kroz budžet EU za zemlje članice EU. Zemlje koje nisu članice EU trebalo bi da doprinesu proporcionalno svojim resursima i njihovoj uključenosti u oblasti saradnje. Svaka oblast saradnje trebalo bi da ima sopstvena sredstva, jer će obim učešća zavisti od oblasti saradnje. Zanimljivo je da su predviđeni i tzv. prilozi u naturi. Štaviše, ovi prilozi smatraju se strateškim rešenjem za pojedine oblasti saradnje.⁴⁰

Fleksibilnost podrazumeva da članovi EPZ mogu biti pozvani da daju doprinos u svakoj oblasti saradnje, ali i da imaju mogućnost da budu neto primalac u jednoj oblasti i neto davalac u drugoj, a uopšte ne učestvuju u trećoj. S obzirom na trenutno ograničen budžet EU, ovakvo rešenje bi nesumnjivo izazvalo brojne debate o njegovoj reformi, o sopstvenim resursima EU i o zajedničkom kapacitetu zaduživanja.⁴¹

Oblasti saradnje. – Prvi set političkih prioriteta sa jasnim rezultatima trebalo bi da se odnosi na tri glavne oblasti. To su:⁴²

- Mreže, energetika i klimatske promene;
- Spoljna i bezbednosna politika, odbrana i otpornost (elastičnost); i
- Okvir za ekonomsku i socijalnu konvergenciju

Mapa puta

Predviđeno je da osnivački dokument EPZ bude pripremljen za potpisivanje do proleća 2023. godine. Ovaj dokument trebalo bi da definiše oblasti saradnje, budžetska sredstva, pravo glasa, kriterijume učešća i proces isključenja.

Procesi izgradnje EPZ i reforme institucija EU su u principu nezavisni. Međutim, pošto se duboke unutrašnje reforme EU moraju dogovoriti i sprovesti pre budućih proširenja, EPZ bi se mogla koristiti kao arena za eksperimentisanje u vezi sa donošenjem politika i načinom glasanja (na primer donošenje odluka bez prava veta i „grubog konsensusa“).⁴³

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem*, 6–9.

⁴³ *Ibidem*, 9.

Snaga EPZ ogleda se u tome što je ona dovoljno fleksibilna da se brzo uspostavi i efikasno primenjuje. Njeno uspostavljanje ne zahteva dugotrajan formalni proces ratifikacije, a odsustvo čvrstog pravnog ustrojstva omogućava fleksibilniji okvir. Ipak, ovakvo rešenje bi trebalo da bude posmatrano samo kao tranzicioni aranžman. Evropska politička zajednica bi kasnije morala da preraste iz aranžmana mekog prava u formalniji koncept, uporedo sa ambicioznim reformama Ugovora EU.⁴⁴

Ključni elementi takve reforme bi trebalo da budu povećanje transparentnosti i odgovornosti institucija kako bi EU bila demokratičnija, proširenje ovlašćenja Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata, jačanje izvršnih ovlašćenja EU u većem broju oblasti, proširenje donošenja odluka kvalifikovanom većinom na sve ključne oblasti (energetika, bezbednost, fiskalni i budžetski poslovi) i sveukupna konsolidacija evropskog integracionog projekta kao zajednice prava, zasnovane na vladavini prava. Ove izmene morale bi da ratifikuju sve države članice EU, što bi zahtevalo izmene postojeće procedure ratifikacije, ili samo one koje su voljne da sklope novi ugovor. U suprotnom, Unija će postati žvrta prava veta, što može blokirati institucionalnu reformu, a time i proširenje EU.⁴⁵

Evropska politička zajednica bi se najverotanije zasnivala na mešovitom sporazumu između EU, njenih članica i država koje nisu članice EU. Ova formalizacija omogućila bi uspostavljanje još trajnijih odnosa i saradnje sa državama koje ne žele da se pridruže reformisanoj EU.⁴⁶

Sve u svemu, ključni procesi koji bi trebalo da se odvijaju paralelno su: stvaranje Evropske političke zajednice, institucionalne reforme EU i proširenje EU.

Prvi samit Evropske političke zajednice održan je u Pragu 6. i 7. oktobra 2022. godine. Na ovom samitu učestvovalo je 27 lidera država članica EU i 17 lidera država najstarijeg kontinenta, tačnije sve zemlje osim Rusije i Belorusije.

Zamisao je da se skupovi u okviru zajednice održavaju dva puta godišnje, s tim da bi svaki drugi susret bio održan u evropskoj državi koja nije članica EU. Naredni domaćin samita biće moldavski glavni grad, Kišinjev. Nakon Moldavije, Španija bi trebalo da preuzme organizovanje skupa, a posle Španije, Velika Britanija.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Hervé Bribosia, „Réviser les traités européens: Plaidoyer en faveur de la suppression du veto“, *Policy paper*, n. 37, Notre Europe, 2009, https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/policypaper37-hbribosia-r_viser_les_trait_s.pdf, 29.09.2022.

⁴⁶ F. Mayer, J. Pisani-Ferry, D. Schwarzer, S. Vallée, op. cit., 9.

POSTEPENO UKLJUČIVANJE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA
U POJEDINE SEKTORSKE POLITIKE EU

Nekoliko dana nakon što je francuski predsednik izneo predlog o EPZ, predsednik Evropskog saveta, Šarl Mišel (*Charles Michel*), koji pripada istoj evropskoj političkoj grupaciji kao i Makron (evropski liberali) predložio je formiranje Evropske geopolitičke zajednice. Na osnovu ovog predloga, Evropska geopolitička zajednica bi obuhvatala postupno uključivanje zemalja Zapadnog Balkana u pojedine sektorske politike EU, u skladu sa njihovim napretkom u procesu pristupanja.⁴⁷

Ovaj deo predloga Šarla Mišela, koji postoji i u Makronovoj inicijativi, a u vezi sa postepenim uključivanjem zemalja Zapadnog Balkana u pojedine sektorske politike EU i postepenu integraciju u tržište EU, potpuno je usklađen sa novom metodologijom proširenja EU⁴⁸ koja je donesena za zemlje Zapadnog Balkana. Nova metodologija predviđa da ukoliko zemlja napreduje dovoljno u prioritetima reformi dogovorenim u pregovorima, to bi trebalo da dovede do bliže integracije zemlje sa Evropskom unijom, rada na ubrzanju integraciji i „postupnom (faznom) uključivanju“ u pojedinačne politike EU, tržište EU i programe EU, uz obezbeđenje jednakih uslova.⁴⁹

Ovaj deo nove metodologije od samog početka izaziva interesovanje naučne i stručne javnosti, kako u pogledu cilja, tako i pogledu izvodljivosti u praksi. S jedne strane, postoji bojazan da se iza ovog instrumenta zapravo skriva ozvaničenje pravnog mehanizma koji omogućava da se države kandidati trajnije zadrže izvan punopravnog članstva u EU, uz opciju bliže integracije i fazno uključivanje u pojedine politike, tržište i programe EU. Stoga se postavlja pitanje da li EU možda na ovaj način, na „mala vrata“, pokušava da uvede tzv. različite kategorije, odnosno klase, članstva u Uniji? Ovime se otvara suštinsko pitanje, a to je da li je bliža integracija zaista samo etapa, faza u procesu pristupanja ili je ona sama sebi cilj?⁵⁰ S druge strane, otvara se i pitanje izvodljivosti ovog instrumenta. Kako će se bliža integracija u politike, tržište i programe EU sprvoditi u praksi, pre svega u pogledu

⁴⁷ Speech by President Charles Michel at the Plenary session of the European Economic and Social Committee, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/>, 29.09.2022.

⁴⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 29.09.2022.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Jelena Čeranić Perišić, „Izazovi evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana dve decenije nakon početka procesa“, *Pravni život*, Tom III, Beograd, 2021, 410.

donošenja odluka i održivosti same bliže integracije? Da li to podrazumeva da će, u onim politikama u kojima se hipotetički uključi neka zemlja Zapadnog Balkana, ona moći i da učestvuje u procesu donošenja odluka, u smislu da glasa u Savetu i Evropskom parlamentu, iako nije članica EU? Ili će pak to značiti da će predstavnici tih zemalja moći samo da prisustvuju sastancima Saveta i Evropskog parlamenta, bez mogućnosti da utiču na donošenje odluka?⁵¹

Interesantno je da ni na jedno od ovih pitanja ni nova metodologija proširenja EU ni inicijative francuskog predsednika i predsednika Evropskog saveta ne daju odgovore.

ZAKLJUČAK

Jedan od ključnih izazova sa kojim se Unija suočava poslednjih dve decenije je antagonizam proširenje–produbljenje.⁵² Kao most između proširenja EU i produbljenja integracija, često je pominjana diferencirana integracija.⁵³ I predlog o stvaranju EPZ sledi tu liniju, u smislu da predstavlja platformu koja povezuje i države članice EU i države kandidate i one koje nisu zainteresovane za članstvo u EU, i omogućava svakoj od njih da izabere u kojim će oblastima saradnje učestvovati.

Kao pokušaj odgovora na različite izazove, uključujući i aktuelne geopolitičke izazove, sa kojima se suočava EU, tri procesa bi trebalo da se odvijaju paralelno: stvaranje Evropske političke zajednice, institucionalne reforme EU i proširenja EU.

U ovom trenutku teško je predvideti sudbinu EPZ, iako je prvi samit, održan u Pragu 6. i 7. oktobra 2022, ocenjen kao uspešan. Ipak, to je samo prvi korak na putu stvaranja jedne političke zajednice. Bilo je u istoriji evropskih integracija mnoštvo sličnih inicijativa koje su neuspešno okončane. Uostalom, i sam projekat osnivanja EPZ ima brojne protivnike.⁵⁴ Bilo kako bilo, jasno je da su reforme unutar same EU neophodne za nastavak njenog funkcionisanja, kao i redefinisanje odnosa sa susedima. A da li će to biti pod institucionalnim kišobranom Evropske političke zajednice ili nekim drugim, zavisi od niza spoljnih i unutrašnjih faktora.

⁵¹ Jelena Čeranić Perišić, „Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja“, *Sprška politička misao*, br. 3, Beograd, 2020, 169–170, doi.org/10.22182/spm.6932020.7.

⁵² J. Čeranić (2011), op. cit., 23.

⁵³ Radovan Vukadinović, „Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili de-integracije“, *Pravna riječ*, br. 39, Banja Luka, 2014, 543.

⁵⁴ Otmar Issing, „The Illusion of European Political Union“, *The International Economy*, 2022, 46–66; Teoman Ertuğrul Tulun, „Macron’s Proposal of Creating European Political Community and NATO’s Guardian Angel Wings“, *Center for Euroasian Studies, Analysis*, n. 10, 2022, 1–7.

Prof. Dr. JELENA ČERANIĆ PERIŠIĆ
Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law
Belgrade

INITIATIVES FOR THE CREATION OF THE EUROPEAN POLITICAL COMMUNITY – FROM THE 1950s TO THE PRESENT

Summary

In May 2022, the French president launched an initiative to establish an initiative to establish a European Political Community (EPC). This community could act both as a bridge to an eventual larger EU and as a framework for continental scale partnership. EPC is conceived as a platform that can combine political dialogue with policy delivery in a quick and flexible way and will thus structure more impactfully the relationship between the EU and its neighbourhood. The EPC would not be regarded as a substitute for EU accession and is not closed to those who left the EU. The paper attempts to answer the question of whether the EPC would be a suitable response to the new geopolitical situation, as well as whether it can also help address the EU's internal deficiencies and the challenges in its neighbourhood. First, the paper discusses the initiative for the creation of the EPC from 1952 and the reasons that led to its failure. Then, the current initiative for the establishment of the EPC is analysed. Special attention is paid to the proposed EU institutional reform. Finally, the feasibility of gradual integration of the Western Balkans countries into the sectoral EU policies is examined.

Key words: European Political Community, European Union, institutional reform, enlargement policy, geopolitical challenges

Literatura

- Bribosia H., „Réviser les traités européens: Plaidoyer en faveur de la suppression du veto“, *Policy paper*, n. 37, Notre Europe, 2009, https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/policypaper37-hbribosia-r_viser_les_trait_s.pdf.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>.
- Čavoški A., *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, Beograd, 2006.
- Čeranić J., *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd 2011.
- Čeranić J., „Flexibility concept in the context of European integrations – evolution, survey and perspectives“, *Strani pravi život*, br. 3, Beograd, 2017.
- Čeranić J., „Redefinisanje koncepta evropskih integracija – različiti scenariji za prevazilaženje krize u Evropskoj uniji“, *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*, 2017.
- Čeranić J., Glintić M., „Evropska unija deset godina nakon početka krize – sa posebnim osvrtom na predloge za ponovno ožvljavanje EU predviđene u okviru inicijative Novi pakt za Evropu“, *Pravni život*, br. 11, Tom IV, Beograd, 2018.

- Ćeranić Perišić J., „Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evrpskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja“, *Srpska politička misao*, br. 3, Beograd, 2020.
- Ćeranić Perišić J., „Izazovi evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana dve decenije nakon početka procesa“, *Pravni život*, Tom III, Beograd, 2021.
- Oissing O., „The Illusion of European Political Union“, *The International Economy*, 2022.
- Knežević Bojović A., Ćorić V., Višekruna A., „Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni okvir Srbije“, *Srpska politička misao*, br. 3, Beograd, 2019.
- Mayer F., Pisani-Ferry J., Schwarzer D., Vallée S., „Enlarging and deepening: giving substance to the European Political Community“, *Policy Contribution*, n. 15, Bruegel, 2022.
- Mirel P., “In support of a new approach with the Western Balkans: Staged accession with a consolidation phase”, *European issues*, n. 633, 2022, <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-633-en.pdf>.
- Rakić B., *Za Evropu je potrebno vreme*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.
- Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe, <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>.
- Speech by President Charles Michel at the Plenary session of the European Economic and Social Committee, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/>.
- Stubb A., „A categorisation of differentiated integration“, *Journal of Common Market Studies*, n. 2, 1966.
- Tulun T. E., „Macron’s Proposal of Creating European Political Community and NATO’s Gaurdian Angel Wings“, Center for Euroasian Studies, *Analisis*, n. 10, 2022.
- Vaughan R., *Twentieth Century Europe: Path to Unity*, Barnes and Noble, New York, 1979.
- Vukadinović R., „Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije“, *Pravna riječ*, br. 39, Banja Luka, 2014.
- Vukadinović R., Vukadinović Marković J., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2016.

ORIGINALAN NAUČNI RAD